

УДК 347.453(477)(091)

Швидка Вікторія Георгіївна,

асистент кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

НАЙМ ЖИТЛА У РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Після Жовтневої революції 1917 року дії нового уряду стосовно житлового питання були направлені на забезпечення усіх громадян житлом. Житлова політика базувалася на переході усього майна до державної власності та конфіскації житла у буржуазії з подальшим його наданням пролетаріату. В літературі це явище отримало назву «житловий перерозподіл», який був легітимним відповідно до Постанови НКВС «Про права міських самоуправлінь у справі регулювання житлового питання» від 30.10.1917 р., Декретів ВЦИК «Про заборону угод з нерухомістю» від 08.12.1917 р., «Про відміну приватної власності на нерухомість у містах» від 20.08.1918 р. Приміщення та будинки, що були експропрійовані переходили до відома рад, які здійснювали основну задачу нового режиму – забезпечення громадян безоплатним житлом. Саме у цей час, як констатують дослідники, договір найму житла з цивільно-правового перейшов до публічно-правового регулювання та отримав соціальне навантаження. Галянтич М.К. у своїй докторській дисертації робить висновок про те, що саме Жовтнева революція 1917 року стала поштовхом для розвитку такої важливої сфери суспільного буття як житлове право, яке було наповнене соціальним змістом та отримало законодавче закріплення. Таку ж саму думку висловлює Заїка Ю.О., який вважає, що історія розвитку житлового законодавства починається після Жовтневої революції у зв'язку з прийняттям перших декретів пов'язаних з скасуванням приватної власності. Таким чином, договір найму житла за радянських часів існував здебільш в рамках житлового права та отримав в юридичній літературі назву «договір соціального найму», хоча законодавство закріплювало право на укладення цивільно-правових угод, коли їх предметом було житло, що перебувало в індивідуальній власності громадян.

Стан дослідження теми. Треба зазначити, що радянський період в контексті вивчення договору найму житла має широку дослідницьку базу, яка складається з монографій, кандидатських та доктор-

ських дисертаційних робіт, статей радянських, російських та українських вчених. Завдяки таким авторам як Аскназій С.І., Азімов Ч.Н., Брагинський М.І., Вітрянський В.В., Братусь С.М., Красавчиков О.А., Дзера О.В., Підпригора О.А., Саніахметова Н.О., Харитонов Є.О., Галянтич М.К., Заїка Ю.О., Бондар В.Я. та багатьом іншим, дослідження договору найму житла в радянський період було майже вичерпно проведено та проаналізовано. З огляду на викладене, приведемо основні віхи трансформації договору найму житла у цей період з його відповідним законодавчим закріпленням.

Виклад основного матеріалу. Нові правові норми, що склалися в житловій сфері на той час, знайшли своє законодавче закріплення в Цивільному кодексі УСРР 1922 року, в якому договір найму житла регулювався в рамках майнового найму. Як і раніше, договір найму житла не був виділений у самостійну угоду, йому були присвячені тільки декілька спеціальних норм. Предметом договорів майнового найму виступали державні та комунальні підприємства та будівлі (націоналізовані чи муніципалізовані), житлові приміщення та усе інше майно. До основних загальних норм, присвячених регулюванню договору майнового найму відносилися правила щодо обов'язкової письмової форми договору, встановлювалися граничні терміни дії договору для відповідного виду майна (до 3 років, від 5 до 10 років, до 12 років, до 24 років), правило своєчасної передачі майна наймачу, зобов'язання здійснювати капітальний чи поточний ремонт майна, сплати найомної платні, яка відповідно до ст. 165 Цивільного кодексу УСРР 1922 року «может выражаться: а) в совершении определенных срочных платежей деньгами и натурой, б) в отчислении условленной доли продуктов, предметов выработки, полезной площади помещений или денежного дохода, в) в выполнении определенных услуг, г) в сочетании указанных форм оплаты» [1, с. 52], правила надання майна у піднайом, загальні норми розірвання договору, заборона на односто-

ронне розірвання та зміну умов договору та право на судовий захист наймача від будь-якого порушника тощо. Крім загальних норм кодекс закріплював і спеціальні норми щодо договору найму житла. Так, ст. 155 Цивільного кодексу УСРР 1922 року для договору найму житла встановлювала зобов'язання за 3 місяці повідомити іншу сторону про намір розірвати договір, який був укладений на невизначений строк. Крім того, кодексом було передбачено переважне право на поновлення договору найму житла після закінчення його дії, у разі виконання громадянином усіх зобов'язань за цим договором та сумлінного ставлення до житла, а також право на обмін житлом з іншим наймачем за наявності дозволу наймодавця. Здійснення квартирної плати в домах державного, комунального фонду та в домах, які орендувалися окремими громадянами у місцевих рад та у індивідуальних власників відрізнялося. Так, для останніх «разрешается взимать надбавки к установленным законом ставкам квартирной платы в размере не свыше 20 процентов» [1, с. 52]. Стаття 171 Цивільного кодексу УСРР 1922 року закріплювала загальні та спеціальні норми розірвання договору майнового найму та договору найму житла. До загальних підстав дострокового розірвання договору у судовому порядку відносилися: ненадання наймодавцем відповідного майна наймачу; невиконання наймодавцем або наймачем обов'язку здійснення ремонту у встановлений договором строк; перебування майна у непридатному для використання стані; використання наймачем майна, яке суперечить приписам закону, договору чи призначенню майна. Спеціальними підставами розірвання договору найму житла були: систематичні руйнування чи пошкодження наймачем чи членами його сім'ї житлових приміщень та місць загального користування; протиправні дії наймача чи членів його сім'ї, що призводять до неможливого подальшого сумісного проживання інших жильців в тієї ж квартирі чи кімнаті; несплата найомної плати після закінчення терміну платежу впродовж 3 місяців; неповернення терміново відсутнього наймача із сім'єю в житлове приміщення по закінченню строку, на який це приміщення залишається за цим громадянином, а також, коли цей строк не був продовжений у встановленому порядку. При цьому, ст. 177 Цивільного кодексу УСРР 1922 року передбачала негайне здійснення наймодавцем необхідних вправлень в разі руйнування чи пошкодження житлового приміщення чи місць загального користування наймачем чи членами його сім'ї, з віднесенням усіх витрат на винного наймача.

«17 жовтня 1937 року ЦВК і РНК СРСР видали постанову «Про збереження житлового фонду та поліпшення житлового господарства в містах», яка визначила загальні напрями розвитку житлового

законодавства на наступні роки» [2, с. 17]. В літературі висловлюється думка, що це був перший кодифікований акт житлового законодавства. За підсумками вчених, основними нововведеннями постанови стали положення про керування державним житловим фондом виключно міськими Радами та державними підприємствами, які на основі ордену надавали громадянам житлові приміщення з послідуочим укладенням договору; вперше для договорів найму житла встановлювалася обов'язкова письмова форма; наймачами могли виступати лише фізичні особи; встановлювалася заборона на одностороннє розірвання чи зміну умов договору, розширилися підстави для виселення наймачів. Крім того, «следует особо выделить определение постановлением от 17 октября 1937 г. так называемых жилищно-санитарных норм (норм пользования жилыми помещениями). Жилая площадь, находящаяся в пользовании граждан в размере, превышающем указанные нормы, признавалась «излишками жилой площади». Соответственно органам местных советов и администрации предприятий, учреждений и организаций предоставлялось право при определенных условиях изымать то, что составляло «излишки». В связи с этим было обращено внимание на права определенных категорий лиц на дополнительную жилую площадь» [3, с. 673]. Таким чином, методи управління житловим фондом та договір найму житла підпали під адміністративно-правове регулювання, яке обмежувало розвиток індивідуального житлового фонду та цивільно-правового договору найму житла. Однак, «великого значення для розвитку індивідуального житлового будівництва набув Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26.08.1948 р. «Про право громадян на купівлю і будівництво індивідуальних жилих будинків», який надав громадянам право купувати чи побудувати для своєї сім'ї будинок до двох поверхів і до п'яти кімнат» [2, с. 18], а також право на надання свого приватного житла в найм з отриманням прибутку у вигляді найомної платні.

Подальший розвиток договору найму житла відбувався в рамках прийнятого 18.07.1963 року Цивільного кодексу Української РСР, де регулюванню зазначеного договору була присвячена окрема 26 глава (ст.ст. 277-323), під назвою «Найом жилого приміщення». Таким чином, вперше в історії розвитку українського інституту найму житла відповідний договір був виділений законодавцем від договору майнового найму в окремий інститут та був законодавчо закріплений в статусі окремого договору. З цього приводу в юридичній літературі з'явилися різні точки зору щодо місця договору найму житла (договору найму житлового приміщення) в цивільному законодавстві. Перша група вчених виступала за необхідність самостійного існування зазначено-

го договору, інша, спростовуючи доводи першої, наполягала на існуванні договору в рамках майнового найму. Спир було вичерпано після прийняття Житлового кодексу УРСР 1983 року, в якому законодавець остаточно закріпив самостійний статус договору найму житлового приміщення.

Повертаючись до Цивільного кодексу Української РСР 1963 року, треба зазначити, що норми кодексу були направлені на врегулювання відносин в державному, громадському, індивідуальному житловому фонді, в будинках ЖБК, однак ці норми не співпадали. Відповідно до ст. 277 ЦК УРСР, «користування жилим приміщенням у будинках державного і громадського житлового фонду здійснюється відповідно до договору найму жилого приміщення, який укладається між наймодавцем – житлово-експлуатаційною організацією (а в разі її відсутності – відповідним підприємством, установою, організацією) і наймачем – громадянином, на ім'я якого видано ордер. Договір найму жилого приміщення в будинках, що належать громадянам на праві особистої власності, укладається наймачем з власником будинку» [4, ст. 277]. Це розмежування стало відправним пунктом для появи в майбутньому двох основних видів договору найму житла – соціального та приватного.

Система надання громадянам житлових приміщень, що перебували у державному житловому фонді складалася з двох послідовних етапів – видача ордера та підписання договору найму житлового приміщення, де ордер вважався правовстановлюючим документом адміністративно-розпорядчого характеру, який мав індивідуальну дію та був єдиною підставою для зайняття житлового приміщення. Після отримання громадянином ордера, управління будинком було зобов'язано укласти з ним договір найму житлового приміщення. І хоча в кодексі було прописано правило обов'язкової письмової форми договору з зазначенням граничного терміну його дії, прав та обов'язків сторін, на практиці це не завжди виконувалося, оскільки не вважалося підставою для визнання договору недійсним. Згодом, для полегшення виконання цього законодавчого припису був розроблений Типовий договір найму житлового приміщення в будинках державного та громадського житлового фонду. В індивідуальному житловому фонді надання житла в найм оформлювалося відповідним договором, умови якого встановлювали сторони. Винятком було визначення найомної плати, розмір якої законодавчо обмежувався. Так, згідно зі ст.ст. 280, 281, 286 Цивільного кодексу Української РСР 1963 року «у будинках, належних громадянам на праві особистої власності, жилі приміщення можуть бути здані в найом за розсудом власника будинку. Договір найму жилого приміщення в будинках, належних громадянам на праві особистої власності,

укладається наймачем з власником будинку. Строк, на який укладається договір, встановлюється в цих випадках угодою сторін. Плата за користування жилими приміщеннями в будинках, що належать громадянам на праві особистої власності, визначається погодженням сторін, але не може перевищувати більше ніж на 20 процентів встановлених законом розмірів квартирної плати» [4, ст.ст. 280, 281, 286]. З огляду на викладене, можна зробити висновок, що в державному житловому фонді договір найму житла займав другорядну позицію, оскільки укладався тільки на основі адміністративного документу – ордера, а в індивідуальному житловому фонді відносини найму житла походили саме з цивільно-правового договору.

«Соціальні» договори найму житлового приміщення в Цивільному кодексі Української РСР 1963 року знайшли більш детальне врегулювання, ніж договори, предметом яких виступало житло, що належало громадянам на праві приватної власності. Так, Цивільний кодекс Української РСР 1963 року регулював відносини щодо найму службових приміщень, встановлював правило збереження за тимчасово відсутнім наймачем права на користування відповідним житловим приміщенням; закріплював можливість зміни умов договору жилого приміщення з обов'язковою згодою на це наймача, членів його сім'ї і наймодавця; можливість надання займаного приміщення в піднайм; санкціонував проживання в приміщенні тимчасових жильців за умови взаємної згоди наймача та повнолітніх членів його сім'ї без стягнення відповідної платні; передбачав право наймача на обмін житлового приміщення; право відновлення договору найму житлового приміщення після закінчення його дії; надавав можливість наймачу у будь-який час в судовому порядку розірвати договір найму житлового приміщення; зазначав правила виселення наймачів з жилих приміщень, що перебувають у державному житловому фонді. Підставами розірвання договору найму житлових приміщень з послідовним виселенням громадян без надання їм іншого житла були: 1) систематичне руйнування чи псування жилих приміщень або систематичне порушення правил соціалістичного співжиття, що призвело до неможливості подальшого проживання з цими особами в одній квартирі чи в одному будинку, за умови здійснення заходів запобігання і громадського впливу, які виявились безрезультатними; 2) відсутність наймача і членів його сім'ї в житловому приміщенні понад строки встановлені законом; 3) факт володіння наймачем жилим будинком, з реальною можливістю поселення в ньому, що розташований в тому ж населеному пункті та є придатним для постійного проживання. Виселення наймачів в адміністративному порядку заборонялося, за винятком загрози обвалу будин-

ку, самоуправного зайняття жилого приміщення, припинення трудових відносин із службового приміщення з санкції прокурора через місяць після попередження тощо.

Щодо «приватних» договорів найму житла, ч. 2 ст. 288 Цивільного кодексу Української РСР 1963 р. було передбачено право наймача житлового приміщення, що перебувало у приватній власності наймодавця на відновлення договору найму житлового приміщення після закінчення його дії, крім випадків «коли наймач проживає у приміщенні за договором, укладеним на строк не більше одного року з зобов'язанням звільнити приміщення після закінчення цього строку; коли судом буде встановлено, що приміщення необхідне для особистого користування власника будинку і членів його сім'ї» [4, ст. 288]. Крім того, ст. 316 Цивільного кодексу Української РСР 1963р., яка регулювала правила виселення наймача без надання йому іншого жилого приміщення закріпила право наймодавця, житло якого перебуває в особистій власності на розірвання договору і виселення наймача і членів його сім'ї в результаті систематичної несплати квартирної платні. Всі інші статті кодексу, що були присвячені договорам найму житла в державному фонді застосовувалися судами при розгляді житлових спорів щодо договорів найму житлових приміщень, що перебували в індивідуальному житловому фонді по аналогії.

В результаті проведення кодифікаційних робіт, в 1982 році були введені в дію Основи житлового законодавства СРСР, на основі яких були розроблені відповідні Житлові кодекси радянських республік, у тому числі Житловий кодекс УРСР 1983 року, який із змінами та доповненнями діє і на цей час. Як зазначає Галянич М.К. зазначений кодекс «визначає структуру житлового права і досі» [5, с. 29]. У зв'язку з прийняттям ЖК УРСР, з Цивільного кодексу Української РСР 1963 року були виключені всі статті, що містили житлово-правові норми, крім вищезазначеної статті 277 «Договір найму жилого приміщення». Таким чином, на законодавчому рівні відбулася заміна в регулюванні договору найму житлового приміщення з цивільного на адміністративно-правове поле, що у значній мірі обмежило функціонування договору найму житла в індивідуальному фонді, а згодом майже припинило його дію. Це пояснюється, як констатують вчені, трансформацією прибуткової конструкції договору найму житла в неприбуткову, де договір виступає не головним правочином, його складання та підписання здійснюється лише після отримання громадянином ордера на конкретне житлове приміщення, а також соціалістичною політичною системою буття держави. Отримання прибутку від надання свого житла в найм

суперечило радянській доктрині, переслідувалося законом і засуджувалося суспільством.

При цьому, соціально спрямована державна політика стала поштовхом для просунення та вдосконалення житлового законодавства у цей період. Було прийнято низку законодавчих та нормативних актів в житловій сфері, які залишаються дійсними і сьогодні. На особливу увагу заслуговують наступні: постанови «Про порядок державного обліку житлового фонду» 1985 р., «Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» 1984 р., «Про деякі правила прописки громадян» 1974 р., «Про службові житлові приміщення» 1988 р., Примірне положення про гуртожитки 1986 р., «Про житлово-будівельну кооперацію» 1982 р., «Про граничну ставку квартирної плати, плату за комунальні послуги в будинках, що належать громадянам на праві особистої власності, а також плату за користування майном та надавані послуги» 1986 р., «Положення про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання» 1984 р., Типовий договір найму житлового приміщення в будинках державного та громадського житлового фонду в Українській РСР 1988 р., Правила користування житловими приміщеннями, утримання житлового будинку та прибудинкової території в Українській РСР 1988 р., Правила обміну жилих приміщень в Українській РСР 1986 р., Правила бронювання житлових приміщень в Українській РСР 1985 р., Примірний статут житлово-будівельного кооперативу 1985 р., Інструкція про порядок збереження за громадянином, терміново відсутнім за умовами та характеру праці, житлового приміщення в місці постійного проживання 1989 р., постанови Пленуму Верховного Суду в Українській РСР, «Про деякі питання, що виникають на практиці застосування судами Житлового кодексу Української РСР» 1985 р., «Про практику застосування судами житлового законодавства» 1987 р. тощо.

Період «перебудови» закінчився для Української РСР прийняттям 16.07.1990 р. Декларації «Про державний суверенітет України» та 24.08.1991 р. Акта «Про державну незалежність України». З цього часу в країні стали відбуватися демократичні перетворення в усіх сферах життєдіяльності держави. Завдяки розвитку ринкових відносин почало реформуватися цивільне законодавство України шляхом внесення змін та доповнень до законодавчих актів радянського періоду, а також прийняття нових законів. З прийняттям законів України «Про власність», «Про приватизацію державного житлового фонду», Цивільного кодексу України 2003 р., внесенням змін до Житлового кодексу УРСР 1983 року, договір найму житла повер-

нвуся до приватно-правового регулювання, оскільки предмет договору знаходився у приватній власності особи, яка вільно могла розпоряджатися своїм май-

ном, у тому числі, на законних підставах надавати житло у користування іншій особі та отримувати за це прибуток.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний кодекс УСРР 1922 року // Часопис цивілістики : науково-практичний журнал. – Випуск 7. – Одеса, 2008. – С. 47-75.
2. Житлове право України : навч. посіб. / за ред. В.С. Гопанчука, Ю.О. Заїки. – К. : Істина, 2003. – 208 с.
3. Брагинский М. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М., Статут, 2000. – 800 с.
4. Цивільний кодекс Української РСР // Відомості Верховної Ради УСРР. – 1963. – № 1540-VI.
5. Житлове право України : навч. посіб. / М.К. Галянтич, Г.І. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 480 с.

Швидка Вікторія Георгіївна

НАЙМ ЖИТЛА У РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД ІСТОРІЇ УКРАЇНИ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджується розвиток договору найму житлового приміщення за радянським законодавством, його відокремлення від договору майнового найму, основні законодавчі акти, які закріплювали відносини житлового найму. Головна увага приділяється розгляду договору найму житла, предмет якого перебував в індивідуальній власності громадян. Робиться висновок, що за радянських часів регулювання договору найму житла перешло з цивільного до публічно-правового, що стало поштовхом для розвитку житлового права та житлового законодавства.

Ключові слова: договір найму житлового приміщення, радянське житлове право, житлове законодавство, індивідуальний житловий фонд, ордер.

Швидка Вікторія Георгиевна

НАЙМ ЖИЛИЩА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД ИСТОРИИ УКРАИНЫ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследуется развитие договора найма жилого помещения в советском законодательстве, его отделение от договора имущественного найма, основные законодательные акты, которые закрепляли отношения жилищного найма. Главное внимание уделяется рассмотрению договора найма жилища, предмет которого находился в индивидуальной собственности граждан. Делается вывод о том, что в советское время регулирование договора найма жилища перешло из гражданского в публично-правовое, что послужило толчком для развития жилищного права и жилищного законодательства.

Ключевые слова: договор найма жилого помещения, советское жилищное право, жилищное законодательство, индивидуальный жилищный фонд, ордер.

Shvidka Viktoriia Heorhiivna

TENANCY AGREEMENT IN THE SOVIET ERA OF UKRAINIAN HISTORY: CIVIL ASPECTS

This article examines the development of tenancy agreement in the Soviet legislation, its separation from the contract of tenancy, major legislation acts which fixed tenancy recruitment relationship. The main attention is paid to the employment agreement of the home demise, which was subject to personal property of citizens. It is concluded that in the Soviet era the regulation of the contract of lease of civil dwelling passed to public law, which served as an impetus for the development of housing rights and housing legislation.

Keywords: tenancy agreement, the Soviet housing law, housing law, individual housing, warrant.